

民主政治與國家能力： 評奈斯比特夫婦與福山的中國論

● 高力克

推進民主政治與提升國家能力，是困擾非西方後發展國家政治改革與發展的兩個弔詭性目標。對於中國這樣一個具有悠久強國家傳統的後全能主義轉型國家來說，這一弔詭性尤為顯著。在過去的三十多年裏，中國「軟經濟、硬政治」的市場化改革導致了經濟騰飛，百年中國的富強之夢離我們已不再遙遠。

然而，中國仍然面臨政治發展的挑戰。在轉型中國，造就高增長經濟奇迹的大政府與市場相結合的「市場利維坦」，既引來國家主義者對「中國模式」的喝彩，也遭到自由民主派對其威權政治的批判。1990年代以來，中國思想界日益分化，自由派對「公民社會」(或「市民社會」)的籲求與國家主義者對「國家能力」的呼喚此起彼伏。在自由主義與新左派爭論的大背景下，近來鼓吹大眾民主的新左派和崇尚精英政治的新右派合流，轉而投入國家主義的懷抱。這一思想的轉變也同民主政治與國家能力之間的衝突有關。思潮的流變，實為轉型中國後發展政治之困境的思想表徵。

晚近美國學者奈斯比特夫婦 (John and Doris Naisbitt (奈斯比特夫人為德國人)) 和福山 (Francis Fukuyama) 對中國政治、經濟問題的關注與思考，凸顯了中國的變革對於二十一世紀全球性後發展政治的重要意義。

一 政治學與國家學

美國政治學家阿爾蒙德 (Gabriel A. Almond) 的政治發展理論將政府權威與民主政治歸為政治發展的兩大指標。他指出：「政府的權力和效能，和公眾對政府影響的程度，是兩個衡量政治發展的標準。政治發展指國家的發展和國家的民主化。」^①國家發展與民主化，亦即政治權力的整合與分化。現代政治學以西方政治發展的歷史經驗為藍本，其以國家權力與民主為政治發展的兩大標的。霍布斯 (Thomas Hobbes) 的《利維坦》(Leviathan) 和洛克 (John Locke) 的《政府論》(Two Treatises of Government) 分別以國家權力和憲政體制為主題，美國聯邦黨人

推進民主政治與提升國家能力，是困擾非西方後發展國家政治改革與發展的兩個弔詭性目標。對於中國這樣一個具有悠久強國家傳統的後全能主義轉型國家來說，這一弔詭性尤為顯著。

和反聯邦黨人亦分別以國家建構與共和民主為目標。現代國家之功能發達的「利維坦」，必須處於人民的控制之下。

現代政治學代表了源於啟蒙運動和西方經驗的主流政治學說。十九世紀興起於德意志的國家學，則是一種與啟蒙運動的政治學相對立的政治理論，它以黑格爾 (Georg W. F. Hegel) 的國家學說為代表。黑格爾繼承了霍布斯的「利維坦」並將其神聖化，但摒棄了其自然法傳統的個人主義和世俗政治元素，從而建構了國家主義的國家神話。國家學作為一種後發展政治理論，表徵着非西方的發展型國家的濫觴。美國歷史學家康明斯 (Bruce Cumings) 指出：「坦率地說，在工業化的競賽中，公民社會的價值何在？由於德國人創立國家學（與「政治學」相對）領域並不是為了解決工業化時代的自由、平等和博愛的問題，而是要解決十九世紀中期第二次工業革命的問題，或者更重要的是解決趕超英國的問題，簡言之，這就是後發展的政治理論，將困擾早期工業化國家的人民意志、民主代議制、公與私或國家與公民社會的問題拖延到了遙遠的未來。」^②國家學異於政治學之處，在於它只關注國家發展問題，而沒有涉及自由與民主問題。

英國歷史學家霍布斯鮑姆 (Eric J. Hobsbawm) 指出：十八世紀歐洲發生了「雙元革命」，即法國政治革命與英國工業革命，現代文明的誕生實拜雙元革命之賜^③。其實英國早在十七世紀便已經歷了促發憲政轉型的「光榮革命」，而後起的德國只有一元革命。在十九世紀，外寇憑陵、分崩離析和積貧積弱的德國，外交危機遠甚於內政危機。由於資產階級和市民社

會的孱弱，德國內部政治革命的壓力遠不及西歐工業化的經濟壓力。國家建構由此壓倒一切成為德國政治理論的中心議題，而國家學則成為一種與西歐啟蒙運動分庭抗禮的後發展政治理論。

黑格爾國家學說表徵着啟蒙運動以後歐洲思想的重要轉折。德國哲學家卡西爾 (Ernst Cassirer) 在《國家的神話》(The Myth of the State) 中指出：「黑格爾的政治理論是兩大思想潮流的分水嶺。它標誌着兩個時代、兩種文化和意識形態之間的轉折。它處在18世紀和19世紀的分界線上。」^④政治學與國家學的對立，不僅意味着啟蒙與反啟蒙的價值衝突，而且表徵着盎格魯模式與普魯士模式的歷史歧路。德國的發展循國家主義路線，由「鐵血首相」俾斯麥 (Otto von Bismarck) 以富國強兵之國策而建立的德意志帝國，以威權國家強力推動工業化，使德國由弱變強，後來居上，迅速趕超英法而強勢崛起。但另一方面，國家學之延滯自由民主的跛腳發展模式，最終使片面追求富強的德國陷入了毀滅性的極權主義泥沼。

毋庸置疑，普魯士模式顯示了獨裁政治之於工業化的巨大優勢。獨裁政治對於非西方民族的誘惑，尤在其快速現代化的高效率。誠如美國政治學家華特金斯 (Frederick M. Watkins) 所指出^⑤：

將經濟、社會決策置於民主選民意志下的政治體系，很難和快速現代化結合。在西方工業化的早期，西方國家人民的參政權受到嚴格的限制，因此少數中產階級企業家的精英份子，才能在不考慮社群中其他人的欲望的情況下，引進他們的改革。當代俄國與

黑格爾繼承了霍布斯的「利維坦」並將其神聖化，但摒棄了其自然法傳統的個人主義和世俗政治元素，從而建構了國家主義的國家神話。國家學作為一種後發展政治理論，表徵着非西方的發展型國家的濫觴。

其他工業落後國家的獨裁精英份子所扮演的角色，也與此十分相近。歷史已經證明獨裁政治，不論是早期的殖民主義或近代的極權主義形式，是把西方科技移植給非歐民族最有效的方法。在西方世界以外的地區，工業近代的壓力或許會逼使獨裁政治——而非民主政治——在一段很長的時期內，繼續成為主要的政府形式。

華特金斯的觀點極富歷史洞見，揭示了獨裁政治與後發展政治的親和性，以及民主與效率的悖論。由此可見國家學之於尋求富強的非西方民族的巨大誘惑力。嚴復一語破的：同為島國的日本之所以不學英國而學德國，原因在於其學英國則難以富強^⑥。

二 民主與效率之悖論

現代中國偉大的政治家和思想家孫中山，對民主政治與國家能力的矛盾有深刻而獨到的認識。他發現民主政治與國家能力存在着深刻的悖論：民權的伸張往往以限制政府權力和削弱政府能力為代價。因而，民權發達的歐美國家，政府能力往往比較低下；而反民主的威權國家，則往往具有強大的政府能力，如德意志帝國俾斯麥的全能政府（用孫自己的術語則是「萬能政府」）^⑦。易言之，西方民主政治的權力分立制衡影響了其政府決策的效率，而威權國家則擁有比民主國家之有限政府更強大的全能政府。不過，威權政府雖具有決策效率高的優勢，卻畢竟不符合民主政治的現代潮流。此即民主的小政府與專制的大政府的悖論。顯然，孫揭示了一個深

刻的現代政治問題：民主政治與國家能力的悖論，這成為困擾現代民主政治的一個基本問題。

關於國家能力問題，英國學者曼（Michael Mann）區分了兩個層面的國家權力：其一是國家的專制權力（despotic power），即國家精英可以在不必與市民社會各集團進行例行化、制度化討價還價的前提下自行行動的權力；其二是國家的基礎性權力（infrastructural power），即國家滲透市民社會而在其統治領域內有效貫徹其政治決策的能力。根據這兩種權力的強弱狀況，曼歸納出國家的四種理想類型：（1）專制權力與基礎性權力均弱型，如西歐中世紀的封建國家；（2）強專制權力弱基礎性權力型，如中華帝國、羅馬帝國等古代帝國；（3）弱專制權力強基礎性權力型，如西方近代官僚制國家；（4）專制權力與基礎性權力均強型，即當代的集權主義國家^⑧。曼提出的國家譜系證實了孫中山的觀察——孫將德國式集權國家視為比西方民主國家具有更強大政府能力的國家。

孫中山的政治理想是超越西方，建設一個「民主的萬能政府」，即強民主與強政府統一的新型民主政治。對於民主政治和政府能力的悖論，孫的解決之道是「權能分開」，即人民主權和政府能力的分立。「權能分開」旨在以增強民權來提高政府效能。民主政治對政府權力的過度制衡，源於人民對政府權力的憂慮恐懼；而人民對政府權力的疑懼，則來自代議制民主的內在缺陷，即人民主權與政府治權之間的失衡。因而，提高公民的民主權力，可以消除人民對政府的不信任，並由此化解權力過度制衡的問題。在人民的有效監督下，政府施政實行專

孫中山對民主政治與國家能力的矛盾有深刻而獨到的認識。他發現民主政治與國家能力存在着深刻的悖論：民權的伸張往往以限制政府權力和削弱政府能力為代價。

當代中國處於後全能主義體制轉型的歷史鉅變之中。中國改革開放三十餘年來，隨着經濟市場化的轉軌，經濟出現騰飛。然而，政治如何發展仍然是轉型中國面臨的一大艱鉅課題。

家治國，以增強政府的行政效能。「權能分開」，可使人民主權與政府治權各得其所，相得益彰。

孫中山的「民主的萬能政府」構想，旨在以德國的國家學補充西方的政治學，追求民主與權威的平衡，以強民主與強政府的新型民主超越弱民主與弱政府的議會民主。這種「權」與「能」的平行發展，正是阿爾蒙德所謂政治發展之國家發展與民主政治的兩大目標。孫中山民主理論的遠見卓識，深刻地預見了中國政治發展的關鍵和走向。

中國具有源遠流長的強國家傳統。晚清以降，當一個專制傳統綿延了兩千多年的古老帝國被西方文明捲入現代化的大潮之時，由於市民社會的闕如，其內部民主化的政治壓力遠弱於外部列強的武力與工業化的軍事經濟壓力，因而帝國走向新專制主義的可能性要遠大於民主化的可能性。這也是自由主義在二十世紀中國不敵馬克思主義的根本原因。這種強國家傳統既是中國現代化的優勢，也是制約其政治發展的困境所在。

當代中國處於後全能主義體制轉型的歷史鉅變之中。中國改革開放三十餘年來，隨着經濟市場化的轉軌，經濟出現騰飛。然而，政治如何發展仍然是轉型中國面臨的一大艱鉅課題。晚清以降，面對西方現代文明之軍事經濟壓力，建立一個富強的現代國家一直是中國現代化的中心目標。中國社會主義國家的崛起，其高度中央集權的計劃經濟和全能政府，既與中華帝國之強國家的秦漢模式一脈相承，亦為百年中國現代化之富強訴求的制度回應，強國家是後發展中國實施趕超型現代化的基本動力。在改革時代，中國實施「國家為體，市

場為用」的經濟改革方略，在由計劃經濟向市場經濟的轉軌中形成了半計劃、半市場的「社會主義市場經濟」，這是一種奇特的「秦始皇—馬克思—斯密」模式，西方對此有「共產資本主義」或「市場列寧主義」的古怪冠名。中國後全能主義的大政府與市場經濟奇妙結合的「市場利維坦」，取得了舉世驚嘆的持續高速增長的「經濟奇跡」。

2008年歐美金融風暴的爆發伴隨着「中國模式」的崛起。西方經濟的暗淡與中國經濟的輝煌，可謂冰火兩重天。中國在金融風暴的哀鴻遍野中崛起成為全球第二大經濟體，其經濟繁榮的奇跡凸顯了中國威權政治的大政府利用和管控市場的超強能力，「中國模式」也成為吸引全球目光的新文明榜樣。資本主義經濟危機往往是極權主義的黃金時代。正如1930年代的大蕭條使西方資本主義深陷經濟危機，西方民主小政府的無能與俄德專制大政府的效率相映成趣，民主與效率的矛盾在危機中空前尖銳地凸顯出來。2008年以來西方面臨的中國的挑戰，正如其1930年代所面臨的蘇德的挑戰。

然而，在「中國奇跡」的風光背後，難掩「中國模式」的深刻困境。一方面，中國的國家主導型計劃市場混合的轉軌經濟，日漸顯現出權貴資本主義的弊端，而不可避免地以日益嚴重的貧富分化、社會衝突和環境危機為代價。另一方面，與經濟的持續高速成長相比，中國的政治改革處於停滯狀態，民主政治建設仍任重道遠。在新世紀，中國仍面臨着「中山問題」。

轉型中國超級強大的國家能力，是「中國模式」論者抵抗自由民主的普世價值和政治改革的主要武器。國家能力主要包括政府的宏觀經濟調控能

力、公共財政汲取能力、政治合法化能力、維持政治穩定能力。前二種為國家的經濟能力，後二種則為國家的政治能力。中國經濟改革所形成的「國家市場經濟」承襲計劃經濟之遺產，仍保持了大政府控制經濟的強大能力；而國家的財政汲取能力更是比計劃經濟時代更為急劇擴張，財政稅收連年呈遠高於GDP增速的爆炸式增長。相比較，由於政治改革的遲滯，中國國家的政治能力則遠遜於其經濟能力。中國後全能主義意識形態的空洞乏力和社會控制機制的捉襟見肘，表明其政治合法化能力和維持政治穩定能力，正面臨轉型社會的嚴峻挑戰。

三 奈斯比特夫婦論「中國模式」

以《大趨勢》(Megatrends)一書聞名遐邇的美國未來學家約翰·奈斯比特是「中國模式」的忠實擁護者。2009年，約翰與其妻子多麗絲出版了《中國大趨勢：新社會的八大支柱》一書，盛讚中國改革與發展所取得的經濟、政治成就。他們預言，中國正在創造一個嶄新的社會、經濟和政治體制，它的政治模式也許可以證明資本主義這一所謂的「歷史之終結」只不過是人類歷史道路的一個階段而已^⑩。

中國巨大的經濟成就使奈斯比特夫婦確信「中國模式」的不凡價值，他們預言^⑪：

一個西方眼中的「獨裁政府」能夠成功地領導全球四分之一的人口走向富裕，並且保持政治穩定嗎？西方人難以想像的市場經濟與大政府的結合有可能實現嗎？對於第三世界的許多國

家來說，中國已經開始展示一種與西方不同的、誘人的發展模式。假以時日，它很可能成為對西方民主治理方式的一種真正挑戰。

他們相信，西方民主並非經濟繁榮的必要條件。中國集權式政治體制的優勢，在於其決策的高度效率：「中國有一項得天獨厚的優勢可以使之專注於經濟建設——它不會被四五年一次的選舉所打斷，不會受到不同政見、不同目標和不同解決方案的干擾。」^⑫

奈斯比特夫婦對「中國式民主」也高度讚賞。他們認為，中國政府自上而下的指令與中國人民自下而上的參與相結合，正在形成一種「縱向民主」。1978年安徽小崗村十八個貧窮農民反叛人民公社體制的包產到戶行動轉化為中國共產黨農村改革的政策，是中國「縱向民主」的成功範例。這種「縱向民主」不同於西方的「橫向民主」，西方以選舉為執政之合法性基礎，中國則以政績為執政之合法性基礎。支撐中國新社會長治久安的最重要的支柱，就是自上而下與自下而

《中國大趨勢》一書，盛讚中國改革與發展的經濟、政治成就，預言中國正在創造一個嶄新的社會、經濟和政治體制，它的政治模式也許可以證明資本主義這一所謂的「歷史之終結」只不過是人類歷史道路的一個階段而已。



《中國大趨勢：新社會的八大支柱》書影

西方民主並不是甚麼「橫向民主」，政府權力內部「橫向」的分立制衡是憲政，而非民主，民主必然意味着人民與統治者「縱向」的權力關係。因而現代民主的問題，並不在於所謂「橫向」或「縱向」。

上力量的平衡。這種「縱向民主」是領導一個龐大複雜的國家走出貧窮而實現現代化的最佳制度，如果中國採行西方的「橫向民主」體制，那麼大量精力就會被浪費在競選的爭鬥上。中國的「縱向民主」對西方民主提出了挑戰^②。

2009年春，奈斯比特夫婦在訪問台灣期間發表關於中國問題的演講。他們指出，未來十年將是中美競爭的時代。世界競賽規則已經改變，西方過去的財富主要是通過殖民和剝削而來，現在則要取決於國家競爭力。多麗絲以公司為喻強調，美國有一個執行長，卻有兩個董事會，而且一直在千方百計互相證明對方是錯的；歐盟沒有執行長，卻有二十七個董事會，而且每個董事各懷心思；而中國只有一個執行長，一個董事會，一旦拍板定案就貫徹執行^③。質言之，中國強大的國家競爭力來自其政府決策的高效率。

豔羨中國式大政府之高效率 and 懷疑西方民主之低效率的西方學人，當然不止奈斯比特夫婦。美國著名專欄作家弗里德曼(Thomas L. Friedman)白紙黑字地寫道，中國有90%的潛在利益來自獨裁統治的二流政治制度；但美國的潛在利益只有50%來自其一流的政治制度。美國所得到的遠少於其應從民主體制裏所獲得的。弗里德曼甚至忽發奇想：要是美國能做一天中國有多好！只是一天！僅僅一天！在這一天裏，美國可以制訂所有正確的法律規章，以克服難以迅速作出重大決策這一民主制度最差的部分^④。

奈斯比特夫婦對「中國模式」青睞有加，其所持仍為國家學的觀點：讚揚中國後全能體制強大的決策效率與

動員能力，以及其所具有的無以倫比的超級「國家競爭力」。然而，他們所謂中國另類的「縱向民主」，以小崗村十八個農民冒生命危險的包產到戶行動為「自下而上參與」的範例，令人啼笑皆非，因為這種由底層倒逼的上層經濟改革絲毫不具有民主參與的制度性意義（且不論其具有多大的偶然性）。這種所謂「縱向民主」，充其量亦未脫毛澤東時代「民主集中制」之威權民主的窠臼。此外，奈斯比特夫婦對「中國模式」之「新體制」的讚美，並沒有看到其負面的嚴重弊端和深刻危機。其中國論更多來源於浮光掠影的觀察，而難免成為隔靴搔癢之論。

論及「縱向民主」，民主本質上是一個權力下移的「縱向」過程：即權力從國王、貴族、資產者到平民的漸次開放，「還權於民」。民主亦即政府自上而下地因應市民社會自下而上的政治壓力而開放權力，形成公民對權力的制衡和監督機制。因而，民主化的路徑必然是「縱向」的。而人民選舉統治者的代議制民主，倒是自下而上的「選舉」和自上而下的「統治」相結合的制度化的「縱向民主」。西方民主並不是甚麼「橫向民主」，政府權力內部「橫向」的分立制衡是憲政，而非民主，民主必然意味着人民與統治者「縱向」的權力關係。因而現代民主的問題，並不在於所謂「橫向」或「縱向」。

四 福山的中國政治論

日裔美籍學者福山以提出「歷史終結論」而著名，1989年他在柏林圍牆倒塌後即預言，冷戰結束後自由民主制度將終結人類制度的歷史選擇。福山的論點曾引發了諸多爭議。



十七世紀英國的憲制改革，分別表徵着強有力的國家、法治和問責政府的興起。

2011年，福山在其新著《政治秩序的起源：從初民時代到法國大革命》(*The Origins of Political Order: From Pre-human Times to the French Revolution*)中建構了一套關於政治秩序演進的新解釋框架，他追溯中國、印度、伊斯蘭世界和歐洲由部落社會轉型為現代國家的歷史，從中歸納良好政治秩序的關鍵要素及其歷史演變。福山指出，良好政治秩序必須具備三大關鍵要素：國家(state)、法治(rule of law)和問責政府(accountable government)。在成功的現代自由民主政體中，三種制度元素結合成穩定的平衡狀態^⑤。

在福山看來，公元前221年建立的秦王朝、十一世紀羅馬天主教會的宗教革命和十七世紀英國的憲制改革，分別表徵着強有力的國家、法治和問責政府的興起。人類歷史上首個集三種政治秩序要素之大成的國家，是十七世紀經歷內戰後的英國，其後是荷蘭、丹麥和瑞典等西北歐國家。福山強調，國家、法治和問責政府三要素之間具有高度的相互依賴性：沒有一個強大的早期國家，就不會有法

治和關於合法財產權的廣泛觀念；沒有強有力的法治和合法財產權，國會決不會有動力聚集起來對英國君主問責；而沒有問責原則，英國也不可能在法國大革命時期作為一個偉大的強權而崛起^⑥。

福山認為中國早在秦朝就已確立現代國家的形態，當代中國的政治秩序雖然擁有源遠流長的強有力的中央集權官僚體制，但仍缺乏法治和問責制度。對於福山來說，現代國家是一個有法治和民主規約的強大的「利維坦」，即國家、法治、民主三足鼎立的政治秩序。這種良性政治秩序是國家和公民社會並行不悖的現代國家賴以建立的基礎，法治與問責政府表徵着公民社會對國家權力的制衡。中國政治由於國家這一支柱發展得過於早熟，以至於法治和民主兩個支柱無法正常成長。而且當代中國政治仍未擺脫秦漢傳統的國家獨大模式。

福山這一雄心勃勃的政治秩序理論最為引人注目之處是，它不同於其「歷史終結論」的西方中心論取向，而是將現代政治秩序的演進追溯自古老

對於福山來說，現代國家是一個有法治和民主規約的強大的「利維坦」，即國家、法治、民主三足鼎立的政治秩序。這種良性政治秩序是國家和公民社會並行不悖的現代國家賴以建立的基礎，法治與問責政府表徵着公民社會對國家權力的制衡。

與奈斯比特夫婦關於中國大趨勢是創造一種非西方的新經濟和政治體制的樂觀預言不同，福山認為中國未來的發展將面臨出口導向型經濟模式之難以為繼和集權政治體制之治理失靈的雙重挑戰。

的中國文明，將秦帝國創立的中央集權官僚制國家歸為現代國家的起源，這種「強大國家」作為現代政治秩序的基本要素之一，在歐洲要晚至十八世紀才出現。但福山同時指出，法治與民主則是西方文明的產物，中國沒有古代以色列、希臘、羅馬和印度那種制約主權者之權力的法治傳統，這和中國法律缺乏宗教基礎而依附於皇權有關。對人民負責的民主政治在中國亦付之闕如，儒家雖不乏統治者對人民承擔道德責任的意識，但中國並沒有產生將這種責任制度化的問責政治。福山將政治發展概括為三個方面：國家建構、法治、民主^⑰，他在阿爾蒙德的政治發展之國家發展與民主化兩大標準外，又增加了「法治」之維度。

近年來，福山頗為關注中國的發展，並對其「歷史終結論」進行了理論修正，但他的基本觀點仍未有改變。2009年，福山在接受日本關西大學名譽博士學位的演講以「中國世紀」為題，他指出：在權威主義體制下推進現代化並且成功的例子都集中在東亞，如韓國、台灣地區、新加坡、越南和中國，它們在歷史上都受過中華文明的影響。比較東亞和印度式民主國家的決策過程，很多人讚賞中國式權威主義所具備的比較迅速的決策能力。不過，他認為權威主義政體也有其自身的缺陷。因為沒有法治，也沒有選舉進行監督，所以其問責只是面向上層即共產黨和中央政府，而非面向政府應該為之服務的人民。當代中國存在許多問題，諸如貪污、環境破壞、財產權等，現行政治制度無法妥善解決。中國給整個東亞創造了強大而有能力的現代性統治機構，這是支撐東亞經濟奇迹的寶貴傳統。但是真

正的現代政治制度除了強大而有能力的國家機構外，還需要同時具備「法治」和「問責」。中國在權威主義體制下的現代化取得了很大成功，但依然屬於較為貧窮的國家。今後十到十五年，中國若保持經濟成長，隨着教育水平的提高和市民社會的成熟，將會形成要求民主化的壓力^⑱。

2011年夏，福山在訪台演講中以東亞民主發展為主題，指出東亞民主發展的弱點在於社會欠缺制衡力，不具有問責政治的傳統；歐美則是制衡太多甚至過度制衡，從而影響政府的決策。福山也以公司治理來比喻中國大陸的政治形態，指出：中國政府由上而下，層層控管，顯示威權政府推動政策的高效率；至於西方政治過多的制衡雖使決策受限，但不能因此否定民主的價值。因為通過民主程序，決策速度雖緩，但通常能做出最好的決定。福山觀點的最新例證是中國的高速鐵路：高鐵的高速發展和腐敗及出軌事件，表徵着中國全能政治的效率與缺失^⑲。

福山與奈斯比特夫婦的中國觀察，代表了西方兩種不同的中國觀。奈斯比特夫婦從政府效能與國家競爭力的角度，讚揚中國威權政治之決策的高效率，並批評歐美民主政治之決策的低效率。福山則更平衡地比較中西方政治體制的優劣，同時注意到中國政府之決策高效率的長處和法治及問責政治不足的缺陷。而且，他的中國觀察立基於其政治秩序理論，既肯定古代中華帝國之中央集權官僚制國家高度的治理成就，亦看到了中國政治止於秦帝國政制的輝煌而未發展出法治和民主的歷史缺陷。顯然，福山的觀點更為深刻，且更具歷史感。與奈斯比特夫婦關於中國大趨勢是創造

一種非西方的新經濟和政治體制的樂觀預言不同，福山認為中國未來的發展將面臨出口導向型經濟模式之難以為繼和集權政治體制之治理失靈的雙重挑戰。

奈氏夫婦和福山關於歐美民主政治與中國後全能政治之利弊得失的觀察，證明了孫中山民權主義理論的遠見卓識。在二十世紀早期，中山先生已深刻地預見了民主政治與政府效能兩難的挑戰課題，他主張對西方民主政治與德國威權政府取長補短，為中國政治發展構想了一個「民主的萬能政府」方案。

福山的政治秩序範式與孫中山的民權主義理論異曲同工，孫的「權能分開」理論，旨在尋求人民主權和政府效能的分立平衡。在他構想的四項人民權中，選舉權、罷免權屬於對統治者的問責機制，而創制權、複決權則屬於法治制度。孫所設想的「民主的萬能政府」，基本上包涵了福山的現代良性政治秩序之國家、法治和問責政府三大要素，以及阿爾蒙德關於政治發展之政府能力和民主參與兩大標準。

後發展國家的現代化，要因應快速工業化和經濟發展的壓力，因而離不開一個高效強大的政府。然而，一個強大有力的政府如果缺乏法治和民主問責制度的配合，政治秩序終究不可能長治久安。這也是德國、日本和蘇俄極權主義的歷史教訓，它們都曾是威權政治快速實現工業化的後起之秀。政治權力是一柄必要但又危險的雙刃劍，而民主和分權可以防止國家權力的濫用。因而，對於政治發展而言，「國家的發展」和「國家的民主化」兩大目標，不可偏廢。

五 結語：從國家學走向政治學

二十一世紀中國的最大問題是政治轉型。中國三十多年的改革導致了經濟騰飛，強國崛起，但它實質上主要是一場經濟領域的跛腳改革。市場化的經濟改革極大地強化了國家能力，遲滯的政治改革則延宕了民主化的進程，而轉軌中崛起的超強國家又反過來強化了威權政治。中國經濟改革所形成的「軟經濟、硬政治」模式，仍未脫國家學的全能主義窠臼，這種跛腳發展模式並沒有為中國帶來長治久安。中國改革以國家學融合經濟學而導致的「中國奇跡」，仍繞不過政治學的大關。中國超強國家能力的增長，並不能解決民主轉型問題。

轉型中國仍面臨着「中山問題」：如何建設一個民主的高效能政府？如何發展出與後全能主義的強政府相匹配的民主政治？這正是新世紀中國面臨的首要政治課題。作為一個東亞中國的民主革命家，孫中山既追求民主政治的理想，又尤為關注國家能力問題，這正是後發展政治的關鍵問題。孫的高明，在於其主張融合西方民主政治與德國威權政治之長處，以共和主義的公民參與補充自由民主政治，並以國家主義的行政效率強化民主國家的政府效能。他追求的「民主的萬能政府」，集世界政治文明之大成，切中政治發展之民主參與和政府能力兩大目標，為我們回應新世紀中國政治發展和全球治理的挑戰，留下了彌足珍貴的思想遺產。

孫中山的「民主的萬能政府」，即福山理想中的「小而強的國家」，其特點是國家權力的弱化和國家能力的強

中國經濟改革的跛腳發展模式並沒有為中國帶來長治久安。以國家學融合經濟學而導致的「中國奇跡」，仍繞不過政治學的大關。中國超強國家能力的增長，並不能解決民主轉型問題。

中國的現代政治，既需要一個萬能的孫悟空，又需給齊天大聖戴上緊箍咒。如果說強大國家猶如列車的引擎，那麼制約權力的法治與民主問責制度則如列車的制動。中國列車只有解決了制動問題，才能高速而安全地駛向未來。

化，亦即曼所謂「弱化國家的專制權力」和「強化國家的基礎性權力」。中國具有悠久的中央集權帝國的秦始皇傳統，革命後興起的全能體制，經改革時代國家與市場結合而形成強大的「市場利維坦」，迎來了二十一世紀大國崛起的民族復興。然而，在中國政治中，一脈相承的強國家傳統，抑制了制衡權力的法治和問責政治的發展。中國政治轉型的方向，是培育公民社會的成長，建設基於法治和問責政治的現代國家。

政治現代化，是國家與民主的雙元發展。一個法治化和民主化的「利維坦」，才具有強大而恆久的文明競爭力。中國的現代政治，既需要一個萬能的孫悟空，又需給齊天大聖戴上緊箍咒。如果說強大國家猶如列車的引擎，那麼制約權力的法治與民主問責制度則如列車的制動。中國列車只有解決了制動問題，才能高速而安全地駛向未來。

註釋

① 阿爾蒙德(Gabriel A. Almond)著，林華、張彤譯：〈發展中的政治經濟〉，載亨廷頓(Samuel P. Huntington)等著，張景明譯：《現代化：理論與歷史經驗的再探討》(上海：上海譯文出版社，1993)，頁362。

② 參見禹貞恩(Meredith Woo-Cumings)編，曹海軍譯：《發展型國家》(長春：吉林出版集團有限責任公司，2008)，頁106。

③ 霍布斯鮑姆(Eric J. Hobsbawm)著，王章輝等譯：〈序言〉，載《革命的年代(1789-1848)》(南京：江蘇人民出版社，1999)，頁1。

④ 卡西爾(Ernst Cassirer)著，張國忠譯：《國家的神話》(杭州：浙江人民出版社，1988)，頁300-301。

⑤ 華特金斯(Frederick M. Watkins)著，李豐斌譯：《西方政治傳統——近代自由主義之發展》(台北：聯經出版事業公司，1999)，頁263。

⑥ 嚴復：〈與熊純如書〉，載王棟主編：《嚴復集》，第三冊(北京：中華書局，1986)，頁660。

⑦ 孫逸仙：《孫中山選集》(北京：人民出版社，1981)，頁765。

⑧ 引自李強：〈評論：國家能力與國家權力的悖論〉，載張靜主編：《國家與社會》(杭州：浙江人民出版社，1998)，頁18。

⑨ 約翰·奈斯比特：〈序言：一個新體制的崛起〉，載約翰·奈斯比特、多麗絲·奈斯比特(John and Doris Naisbitt)著，魏平譯：《中國大趨勢：新社會的八大支柱》(北京：吉林出版集團中華工商聯合出版社有限責任公司，2009)，頁4。

⑩⑪⑫ 約翰·奈斯比特、多麗絲·奈斯比特：《中國大趨勢》，頁6；215；39-44。

⑬⑭ 參見〈中國的競爭力是甚麼——評奈思比與福山的中國觀察〉，《經濟日報》(台北)社論，2011年8月30日。

⑮ 弗里德曼(Thomas L. Friedman)著，王璋沁譯：《世界又熱又平又擠》(長沙：湖南科學技術出版社，2009)。

⑯⑰⑱ Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011), 16; 421; 469.

⑲ 〈中央公論雜誌專訪福山：日本要直面中國世紀〉(2009年8月20日)，中國網，www.china.com.cn/international/txt/2009-08/20/content_18368184.htm。